

Département du Lot
ENQUÊTE PUBLIQUE UNIQUE
Du 25 mars 2024 à 9h00 au 30 avril 2024 à 12h00

Elaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) de la
Communauté de Communes du Pays de Lalbenque Limogne

Abrogation des 13 cartes communales du territoire :
Bach, Berganty, Cénevières, Crégols, Cremps, Escamps, Esclauzels,
Laburgade, Lugagnac, Montdoumerc, Varaire, Vaylats et Vidaillac



Tome 2 : conclusions et avis

Commission d'enquête : Marc CHOUCAVY Président
Christian NIVAL titulaire
Jacques GAURAN titulaire

Table des matières

1.	Conclusions motivées sur le déroulé de l'enquête	5
1.1.	Rappels.....	5
1.2.	Déroulement.....	7
2.	Conclusions motivées de la commission d'enquête sur l'abrogation des cartes communales de Bach, Berganty, Cénevières, Crégols, Cremps, Escamps, Esclauzels, Laburgade, Lugagnac, Montdoumerc, Varaire, Vaylats et Vidaillac.....	10
3.	Avis de la commission d'enquête sur l'abrogation des cartes communales de Bach, Berganty, Cénevières, Crégols, Cremps, Escamps, Esclauzels, Laburgade, Lugagnac, Montdoumerc, Varaire, Vaylats et Vidaillac	11
4.	Conclusions motivées relatives à l'élaboration du PLUi de la communauté de communes du Pays de Lalbenque Limogne	12
4.1.	Le projet d'élaboration du PLUi	12
4.1.1.	Le projet et ses fondements	12
4.1.2.	Le projet et la loi ALUR.....	13
4.1.3.	Le projet et la consommation d'espace	13
4.1.4.	Le projet et la réaction du public	14
4.1.5.	Le projet et la consultation des PPA et des communes associées	14
4.2.	Les contributions du public.....	15
4.2.1.	Les contributions d'ordre privé	16
4.2.2.	Les contributions d'intérêt général	18
4.2.3.	La représentation parcellaire des contributions	18
4.3.	Le bilan avantages/inconvénients	19
5.	Avis de la commission d'enquête sur le projet du PLUi de la communauté de communes du Pays de Lalbenque et Limogne	22

Les 23 communes de la communauté de communes Pays de Lalbenque Limogne :

<ul style="list-style-type: none">• Lalbenque (siège CCPLL)• Aujols• Belfort de Quercy• Flaujac Poujols• Laburgade• Montdoumerc	<ul style="list-style-type: none">• Bach• Belmont Sainte Foi• Berganty• Concots• Cremps• Escamps• Esclauzels• Vaylats	<ul style="list-style-type: none">• Beauregard• Cénevières• Crégols• Limogne en Quercy• Lugagnac• Saillac• St Martin Labouval• Varaire• Vidaillac
--	--	---

1. Conclusions motivées sur le déroulé de l'enquête

1.1. Rappels

- L'enquête publique, objet de ce rapport, s'applique à l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi) de la communauté de communes Pays de Lalbenque Limogne (CCPLL) et l'abrogation des cartes communales des communes de Bach, Berganty, Cénevières, Crégols, Cremps, Escamps, Esclauzels, Laburgade, Lugagnac, Montdoumerc, Varaire, Vaylats et Vidaillac.
- Elle s'est déroulée du **25 mars 2024 à 9h00 au 30 avril 2024 à 12h00**.

La communauté de communes Pays de Lalbenque Limogne est l'autorité compétente pour organiser l'enquête.

La CCPLL est composée de 23 communes couvrant une superficie de 444,8 km² pour une population totale estimée à 8626 habitants en 2020. Trois secteurs sont à distinguer en fonction du dynamisme démographique.

- Les communes situées à l'ouest du territoire sont Lalbenque (siège CCPLL), Aujols, Belfort de Quercy, Flaujac Poujols, Laburgade, Montdoumerc. Ce secteur qui est le plus peuplé profite le plus de l'aire d'influence de Cahors, voire de la métropole toulousaine.
- Les communes situées au centre du territoire sont Bach, Belmont Sainte Foi, Berganty, Concots, Cremps, Escamps, Esclauzels, Vaylats. Ce secteur un peu plus éloigné de l'axe de l'A20 fait office de zone tampon.
- Les communes situées à l'est du territoire sont Beauregard, Cénevières, Crégols, Limogne en Quercy, Lugagnac, Saillac, St Martin Labouval, Varaire, Vidaillac. Ce secteur possède le second pôle structurant mais souffre de son éloignement.

Le pôle principal est Lalbenque 1836 habitants. Le pôle intermédiaire est Limogne en Quercy. Trois autres communes ont une population qui dépasse les 500 habitants : Belfort en Quercy, Flaujac Poujols et Montdoumerc.

Concernant la procédure, le projet de PLUi a bien été soumis à la concertation du public et a été arrêté le **25 septembre 2023**.

La commission d'enquête a été désignée par le tribunal administratif de Toulouse le **14 décembre 2023**.

L'arrêté de mise à l'enquête publique a été promulgué par le Président de la CCPLL le **12 février 2024**. La durée de l'enquête a été définie à 37 jours avec la tenue de 12 permanences distribuées sur 8 lieux d'enquête comme suit :

LALBENQUE	3
LIMOGNE	2
VAYLATS	2
FLAUJAC POUJOLS	1
VARAIRE	1
ESCLAUZELS	1
CENEVIERES	1
MONDOUMERC	1
TOTAL	12

Le nombre commissaires enquêteurs présents à chaque permanence a été variable de telle manière que le nombre total de vacations en permanence s'est élevé à 81 heures soit :

LALBENQUE	27 h
LIMOGNE	18 h
VAYLATS	9 h
FLAUJAC POUJOLS	9 h
VARAIRE	3 h
ESCLAUZELS	9 h
CENEVIERES	6 h
MONDOUMERC	6 h
TOTAL	81 h

Le dossier d'enquête était consultable en version papier en totalité au siège de la CCPLL. La version numérique était consultable et téléchargeable sur le site internet <https://www.cc-lalbenque-limogne.fr/>

Dans chaque mairie, pour des raisons de coûts de reproduction très élevés, seule la version papier du règlement écrit et du zonage propre à la commune était à disposition du public. La version numérique de la totalité du dossier était cependant à disposition via une clé USB et un poste informatique. Cette mise à disposition partielle de la version papier ne semble pas avoir posé de problème particulier.

La publicité légale relative à cette enquête a été conforme à la réglementation, avec les doubles parutions légales de l'avis d'ouverture de l'enquête publique dans deux journaux locaux et un affichage permanent à la disposition du public dans les mairies, au siège de l'enquête et sur les divers panneaux d'affichage propres à chaque commune.

Les registres papier ont été paraphés le **26 février 2024** avant l'ouverture de l'enquête. Ils ont été mis à disposition du public à partir du **25 mars 2024** à 9h00 en fonction des dates d'ouverture des mairies. Le registre numérique : <https://www.registre-dematerialise.fr/5190> a été ouvert au public le **25 mars 2024 à 9h00**.

1.2. Déroulement

Avant d'arriver à l'enquête publique, le projet arrêté de PLUi a été soumis à l'avis des PPA, des PPC et de la MRAe. Les remarques et demandes des organismes consultés ont été parfois réservées sans pour autant remettre en cause l'économie générale du projet.

Avant que l'enquête publique ne débute les remarques et demandes des PPA ont fait l'objet de réponses de la part de la CCPLL sous la forme d'un tableau de synthèse. Un certain nombre de remarques a fait l'objet d'une réponse favorable de l'EPCI. Il en résulte une évolution du projet dont la commission d'enquête a pris acte.

L'avis de la MRAe ainsi que le tableau des réponses de l'EPCI à la MRAe ont été intégrés au dossier mis à disposition du public.

L'enquête publique a donc débuté le **lundi 25 mars 2024** comme initialement prévu par la CCPLL et la commission d'enquête.

La fréquentation du public pour consulter le dossier « papier » a été faible. Par contre la fréquentation du site de la communauté de communes a été très importante.

Le dossier présent sur site internet de la CCPLL a reçu **2514 visiteurs uniques** pendant la durée de l'enquête publique et **1917 téléchargements** ont été opérés.

Les pièces administratives figuraient aussi sur le site du registre dématérialisé. Celui-ci a reçu **4478 visiteurs uniques** et **207 téléchargements** de l'arrêté prescrivant l'enquête et de l'avis d'enquête ont été effectués.

Pour la tenue des permanences, il a été convenu avec la CCPLL que pour fluidifier leur fréquentation, la commission d'enquête recevrait le public en grande partie sur rendez-vous. Une plage horaire étant systématiquement réservée au public sans rendez-vous en fin de permanence. Cette organisation a été prise en charge par le prestataire du registre dématérialisé Préambules et par le CCPLL.

Toutes les demandes d'entretien semblent avoir été satisfaites dans la mesure où quelques possibilités d'entretien n'ont pas été pourvues.

Bien que constitué de 23 communes, comme précisé au chapitre précédent, l'EPCI a souhaité limiter les lieux de permanences à huit communes distribuées sur l'ensemble du territoire. Ce choix ne semble pas avoir été source de mécontentement de la part des habitants des communes non pourvues en permanence. Le public s'est déplacé volontiers sur les lieux de permanence en général peu éloignés des lieux de résidence. Il est à noter que Lalbenque, Limogne en Quercy et Cremps (pourtant non retenue comme lieu de permanence) ont rassemblé la moitié des contributions.

Les permanences ont permis la tenue de **228 entretiens** avec le public.

Elles se sont déroulées dans des conditions de confort et de confidentialité diverses que la commission a jugé dans l'ensemble acceptables.

Malgré la contrariété d'une partie du public sur le projet, les entretiens ont été cordiaux.

La durée de l'enquête (37 jours) a semblé suffisante. En conséquence une demande de prolongation n'a été jugée utile par la commission d'enquête.

L'enquête s'est terminée sans incident **le mardi 30 avril 2024 à 12h00**. Les scans des registres papier et les courriers ont été intégrés au registre dématérialisé de manière régulière durant le déroulement de l'enquête. Le registre dématérialisé a été verrouillé le 30 avril 2024 à 12h00 et les registres papier ont été mis à l'écart du public.

En raison de la dispersion des registres papier dans les 23 communes, leur clôture n'a pu avoir lieu qu'après leur collecte par les services de l'intercommunalité. Cette clôture manuelle des registres papier s'est déroulée dans la semaine suivant la clôture de l'enquête au siège de la CCPLL.

La participation du public a été très satisfaisante. Outre les **228 entretiens**, l'enquête publique a généré **365 contributions écrites** qui ont été centralisées sur le registre dématérialisé. Ces contributions ont généré **519 requêtes écrites**. Les permanences ont fait l'objet de **37 contributions orales** pour **43 requêtes** non suivies d'un écrit sur registre.

Le total traité par la commission s'élève donc à **562 requêtes** qui ont été synthétisées dans le PV de synthèse.

La commission note que le registre dématérialisé a été le support le plus largement utilisé 297/365 contributions. Les contributions rédigées sur les registres papier, les courriers et les e-mails ont été scannés et intégrés au registre dématérialisé au fur et à mesure de leur arrivé. Deux contributions sur les registres de Saillac et Saint Martin Labouval ont été transmises à la CCPLL après la clôture du registre dématérialisé. Elles ont donc été traitées comme contributions hors registre comme deux courriers RAR dont l'acheminement par la Poste fut anormalement long.

Après avoir analysé l'ensemble des requêtes et étudié le dossier, la commission d'enquête a établi le procès-verbal de synthèse comportant un mémoire des 565 requêtes découlant des contributions écrites et orales émises par le public associées aux 7 questions de la commission.

Ce procès-verbal a été envoyé par un transfert numérique au président de la CCPLL le 07 mai 2024 qui a le jour même adressé à la commission un accusé de réception précisant la date de remise du mémoire en réponse pour le 22 mai 2024. Un courrier RAR avec une version papier du PV de synthèse a de plus été adressé au porteur de projet le 07 mai également.

Le mémoire en réponse de la CCPLL a été adressé à la commission d'enquête, **le 23 mai 2024** par messagerie internet.

Le document établi par la commission d'enquête est composé de 3 tomes. Le premier, « le rapport d'enquête », qui présente le projet, relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies. Le deuxième, « les conclusions et l'avis de la commission d'enquête », qui exprime ses conclusions motivées et son avis final avec les réserves et les recommandations. Ces 2 tomes sont complétés par un 3^{ème} tome qui rassemble les annexes.

La commission d'enquête a transmis son rapport et ses conclusions motivées à l'autorité compétente pour organiser l'enquête, la CCPLL, **le 31 mai 2024** par voie de messagerie électronique sous la forme d'un fichier pdf. Cette transmission a aussi été effectuée par envoi postal RAR d'une version papier. La commission a adressé, simultanément, une copie papier du rapport et de ses conclusions motivées en édition papier à la Présidente du Tribunal administratif.

Au final, **la commission d'enquête estime que cette enquête publique** relative à l'élaboration du PLUi de la communauté de communes du Pays de Lalbenque Limogne et à l'abrogation des cartes communales de Bach, Berganty, Cénevières, Crégols, Cremps, Escamps, Esclauzels, Laburgade, Lugagnac, Montdoumerc, Varaire, Vaylats et Vidaillac **a remarquablement mobilisé la population** et qu'elle s'est déroulée en conformité avec la réglementation en vigueur et sans incident notable.

2. Conclusions motivées de la commission d'enquête sur l'abrogation des cartes communales de Bach, Berganty, Cénevières, Crégols, Cremps, Escamps, Esclauzels, Laburgade, Lugagnac, Montdoumerc, Varaire, Vaylats et Vidaillac

La commission retient qu'il existe 13 communes de la CCPLL qui sont couvertes par une carte communale au moment de l'élaboration du PLUi.

Lorsqu'il existe une ou plusieurs cartes communales sur le périmètre d'un PLUi, le Ministère de la Cohésion des Territoires recommande de prévoir l'abrogation des cartes communales.

La proposition de loi qui a été examinée par la commission économique du Sénat le 27 janvier 2021 visant à sécuriser et faciliter la transition des cartes communales n'a pas eu à ce jour de suite.

Aucun formalisme autre que la mention de l'abrogation dans l'intitulé de l'enquête publique ne semblant exigé par la législation. La commission d'enquête peut émettre un avis sur cette abrogation, sans se référer à une notice spécifiquement dédiée à la procédure.

Par ailleurs, le bilan avantages/inconvénients qui est affecté au projet de PLUi peut s'appliquer en partie à l'abrogation des cartes communales. Il peut donc être utile de s'y référer. Voir chapitre 4.3 du présent tome 2.

3. Avis de la commission d'enquête sur l'abrogation des cartes communales de Bach, Berganty, Cénevières, Crégols, Cremps, Escamps, Esclauzels, Laburgade, Lugagnac, Montdoumerc, Varaire, Vaylats et Vidaillac

Considérant que le PLUi et la carte communale sont deux documents exclusifs l'un de l'autre, ils ne peuvent coexister sur un même territoire " (Conseil d'Etat, avis du 28 novembre 2007, n° 303421).

Considérant qu'aucun document spécifique n'est requis dans le dossier d'enquête publique.

Considérant que la délibération finale devra emporter à la fois approbation du PLUi et abrogation de la carte communale, l'ensemble s'accompagnant d'une décision du préfet.

La commission d'enquête émet en toute indépendance et à l'unanimité : **un avis favorable et sans réserve** à l'abrogation des cartes communales **de Bach, Berganty, Cénevières, Crégols, Cremps, Escamps, Esclauzels, Laburgade, Lugagnac, Montdoumerc, Varaire, Vaylats et Vidaillac**

Le 31 mai 2024,

La commission d'enquête

Marc CHOUCAVY

Christian NIVAL

Jacques GAURAN



4. Conclusions motivées relatives à l'élaboration du PLUi de la communauté de communes du Pays de Lalbenque Limogne

4.1. Le projet d'élaboration du PLUi

La commission d'enquête a pris en considération le dossier du projet de PLUi, les avis des PPA et l'ensemble des observations du public. Il a ensuite établi le mémoire de questions du public qui a été inclus dans le procès-verbal de synthèse. Ce PV de synthèse a été communiqué à la CCPLL pour qu'elle y apporte ses éléments de réponse.

4.1.1. Le projet et ses fondements

Le projet est né de la délibération communautaire du 03 octobre 2017 consacrée à la prescription de l'élaboration du PLUi de la CCPLL. Il a été décidé d'élaborer un projet de territoire répondant à cinq objectifs portant sur les domaines suivants :

1. *Poursuivre la cohésion territoriale à travers la mise en œuvre d'un projet de territoire porteur d'avenir ;*

⇒ *Le PADD du projet prévoit dans son axe 1 de s'appuyer sur la diversité du territoire comme force du projet en respectant les logiques spatiales. Dans son axe 2 il entend développer une économie durable en phase avec les enjeux actuels et futurs (principalement agricoles et touristiques).*

Le PADD est donc en cohérence avec l'objectif 1 de la délibération.

2. *Mener une réflexion globale à l'échelle communautaire pour assurer un développement urbain et démographique cohérent ;*

⇒ *Le PADD du projet prévoit, dans l'objectif 2 de l'axe 1 de proposer un maillage territorial qui dynamisera l'ensemble de l'intercommunalité.*

Si le PADD est en cohérence avec l'objectif 2 de la délibération, le rééquilibrage des 3 secteurs du territoire reste toutefois un défi difficile à mener à bien

3. *Conforter les bourgs dans leurs rôles économique et social ;*

⇒ *L'objectif 2B entend conforter l'offre d'équipements et de services dans le respect des pôles et des communes. L'objectif 2C de l'axe 1 prévoit de redynamiser les centres de villages et de densifier le tissu urbain des hameaux. L'objectif 2A de l'axe 2 souhaite maintenir et développer l'économie présente ainsi qu'organiser le foncier économique à partir des 2 ZAE du territoire avant le patrimoine local, support du tourisme.*

Le PADD est en cohérence avec l'objectif 3 de la délibération mais on peut remarquer que le potentiel économique reste principalement concentré sur les 2 zones à vocation économique présentes dans les 2 pôles structurant.

4. *Préserver et valoriser l'agriculture, porteur de l'activité économique et touristique ;*

⇒ L'objectif 1A de l'axe 1 du PADD est de préserver l'outil de production agricole et de favoriser l'évolution de l'économie agricole. L'objectif 2B de l'axe 2 prévoit aussi de concilier économie agricole et valorisation environnementale.

Le PADD est donc en cohérence avec l'objectif 4 de la délibération.

5. *Mettre en valeur et protéger les paysages et le patrimoine singulier du territoire ;*

⇒ Le PADD du projet prévoit dans son axe 1 de consacrer les valeurs paysagères comme armature du projet et dans son axe 2 de s'appuyer sur la qualité paysagère comme facteur d'attractivité en notamment préservant et en valorisant la qualité du cadre de vie.

Le PADD est donc en cohérence avec l'objectif 5 de la délibération. On peut noter qu'une OAP thématique confirme l'intérêt porté au patrimoine paysager.

Si la concordance avec les objectifs affichés par le PADD n'est pas parfaite, la commission estime cependant que les dispositions du projet initial sont globalement respectées.

4.1.2. Le projet et la loi ALUR

La commission d'enquête a constaté que la dimension intercommunale de la CCPLL dont la date de création remonte au 1^{er} janvier 1999 est bien acquise auprès des différentes communes. La commission a pu observer que la compétence en urbanisme de l'intercommunalité n'est pas remise en cause par les communes. Néanmoins, si toutes les communes ont exprimé un avis favorable sur le projet, nombre d'entre elles ont émis des réserves et des requêtes sur le zonage.

Sur la forme, en application des principes communautaires, le règlement écrit est commun à toutes les communes. Le découpage des planches du zonage ne respecte pas particulièrement le périmètre communal mais est établi uniquement en fonction du format AO de chaque planche. Les Emplacements Réservés ont une numérotation intercommunale. Les OAP et le livret des changements de destination possèdent une double numérotation intercommunale et communale.

Au final, l'élaboration de ce document d'urbanisme est conforme aux dispositions de la loi ALUR qui ont transféré à l'intercommunalité la planification urbaine.

4.1.3. Le projet et la loi CLIMAT et RESILIENCE

La commission n'a pas pu estimer de manière précise la réduction de la consommation d'ENAF engendrée par la mise en œuvre du projet. En effet le tome 1.2 consacré à la justification des choix ne présente que peu d'éléments sur le bilan de la consommation d'espace.

Si pour la période 2013-2023 les chiffres présentés semblent arrêtés à 123.40 ha dont 77.96 ha d'ENAF (39.27 ha de zones naturelles et 38.69 ha de zones agricoles) et 45.44 ha de non ENAF, la consommation prévue par l'application du projet manque de clarté. Le document indique en effet d'une part une consommation totale (ENAF + non ENAF) de 85.21 ha, puis d'autre part une consommation d'ENAF uniquement aussi de 85.21 ha.

Le tableau de synthèse de la page 111 ne donne pas les éclaircissements attendus sinon que la réduction de la consommation d'espace par rapport à la période 2013-2023 semble se situer autour de 32% mais autour de 81% par rapport aux documents d'urbanisme actuels.

Cependant, les données présentées ne permettent pas d'estimer la variation de surface de chacune des zones U AU A et N entre l'existant et le PLUi.

Enfin la localisation des potentiels d'urbanisations ne semble pas toujours privilégier le renforcement des centralités (plusieurs OAP en discontinuité du tissu urbain).

4.1.4. Le projet et la réaction du public

Le public a réagi diversement aux modifications apportées aux documents d'urbanisme en cours ou le cas échéant aux dispositions du RNU. La réaction majoritaire s'est porté sans surprise sur l'incidence du nouveau zonage sur la constructibilité des parcelles situées hors des tâches urbaines denses. La rupture avec le zonage plutôt généreux de l'existant est importante et nombre de propriétaires ont vu leur bien déclassé en zone agricole ou naturelle. Leur réaction est naturellement négative.

Le zonage A voire N des hameaux a aussi suscité une incompréhension et une réprobation des habitants concernés.

A contrario, plusieurs OAP ont été accueillies négativement par les riverains qui souhaitent pour diverses raisons maintenir l'état actuel de leur environnement. Une de ces réactions défavorables a été exprimée de manière individuelle avec l'appui d'un argumentaire commun.

Le volet politique exprimé dans le PADD n'a que peu été commenté sinon à l'appui de requêtes argumentées.

Le règlement peu cité dans les contributions n'a pas fait l'objet de réaction tranchée.

Globalement le projet bouscule une situation établie que beaucoup pensaient immuable et le public touché personnellement s'est exprimé défavorablement sur les dispositions restrictives qu'il apporte sur le parcellaire.

La commission estime que les oppositions ou les incompréhensions du public ont été légitimes compte tenu des conséquences sur la propriété privée.

Pour plus de détails, se référer au chapitre 4.2.

4.1.5. Le projet et la consultation des PPA et des communes associées

Les PPA ont en majorité rendu un avis favorable. Un certain nombre d'entre elles ont formulé des observations, des recommandations ou des réserves. C'est le cas principalement des DDT, de la MRAe, des Chambres d'Agriculture, de la CDNPS46 et de plusieurs communes de la CCPLL.

Le Centre National de la Propriété Forestière a émis un avis négatif.

La commission d'enquête a accordé une attention particulière à cette consultation des Personnes Publiques Associées.

La commission relève qu'une partie les remarques des PPA ont été prises en compte dans le mémoire en réponse de la CCPLL. Cependant plusieurs réserves ou recommandations n'ont pas été suivies favorablement par la collectivité. Si certaines dispositions contestées par les PPA sont clairement maintenues, d'autres n'ont pas reçu de réponse à ce stade de la procédure.

Lors de la consultation PPA/PPC les communes associées ont toutes donné un avis favorable, cependant seules trois d'entre elles n'ont pas émis d'observation ou de réserve, la majorité (20 communes) ont exprimé des observations demandant à être prises en compte.

4.2. Les contributions du public

Malgré le nombre conséquent de contributions écrites ou orales du public, la commission a opté pour un PV de synthèse qui individualise chacune des demandes du public afin que chaque cas particulier fasse l'objet d'une réponse de la CCPLL.

Dans son mémoire en réponse, la CCPLL a répondu à l'ensemble des questions du public ainsi qu'à celles de la commission d'enquête. Si elle a apporté en général les justifications souhaitées par la commission, cette dernière note cependant que plusieurs réponses non suffisamment justifiées entraînent un déficit d'information pour le public concerné.

Ce point d'étape important que représentent le PV de synthèse et le mémoire en réponse de l'intercommunalité est analysé dans le sous-chapitre 6.2 du rapport avec les observations et requêtes, les questions de la commission, les réponses de la CCPLL et les conclusions de la commission d'enquête.

Les contributions écrites sont au nombre de 365 dont 160 déposées directement sur le registre dématérialisé (RD) auxquelles il faut ajouter 65 contributions par email. 72 courriers et 68 écrits ont été consignés sur 24 registres papier.

A ces contributions écrites, s'ajoutent 37 contributions orales.

L'utilisation du registre numérique a été largement privilégiée par la majorité du public mais les registres papier et les courriers conservent leur importance dans la procédure de consultation pour une partie du public qui des raisons variées souhaitaient utiliser les registres papier.

Le public a été informé dans l'arrêté que toutes les contributions quel que soit leur origine seraient consultables sur le registre dématérialisé.

Il est à noter une dizaine de doublons qui ont été aisément isolés grâce aux fonctions d'analyse du registre dématérialisé.

Ces 365 contributions écrites + 37 contributions orales ont généré **562 requêtes** prises en compte dans le PV de synthèse.

Sans surprise, la majorité des contributions et des requêtes concerne l'impact du projet de PLUi sur la propriété privée.

4.2.1. Les contributions d'ordre privé

Le zonage au niveau parcellaire

Les requêtes sur la constructibilité des parcelles dominent largement les échanges du public avec la commission d'enquête. Chaque demande est un cas particulier et la commission s'est trouvée face à des situations parfois difficiles moralement et financièrement. Pour une partie importante des propriétaires, l'impact sur leur bien d'un nouveau document d'urbanisme n'a pas été anticipé. La qualité « constructible » de leur parcelle leur semblait imprescriptible. En conséquence, plusieurs propriétaires ont engagé des frais parfois importants pour viabiliser leur parcelle dans l'objectif de construire, vendre ou transmettre pour construire à l'avenir.

Le changement de zonage a un impact financier imprévu et en conséquence il est souvent incompris et considéré comme une atteinte au droit de propriété. C'est particulièrement notable dans les communes sans réelle maîtrise de l'urbanisation comme celles au RNU ou avec une carte communale souvent généreuse.

La réduction de consommation d'ENAF est telle que des parcelles constructibles se trouvent dans le projet complètement déconnectées de la nouvelle tâche urbaine. Dans ce cas la commission n'a en général pas de levier pour inciter la collectivité à modifier son projet.

La commission a cependant été à plusieurs reprises confrontée à un manque de cohérence dans le zonage de certaines parcelles intégrées dans la tache urbaine ou à un zonage « inconstructible » pour des parcelles dont les propriétaires ont un permis de construire ou d'aménager en cours de validité. S'appuyant sur des critères issus des dispositions du code de l'urbanisme et de l'économie générale du projet d'urbanisme porté par la collectivité mais aussi sur une appréciation personnelle de la légitimité de la requête, la commission a été amenée à juger certains zonages inadaptés et à émettre d'un avis favorable à la requête des requérant.

Le zonage des hameaux.

Même si la règlementation l'autorise, les zones A ou N ont été très mal comprises par les habitants des hameaux soumis à ces zonages qui les rendent intégralement inconstructibles.

Pour bien évaluer la pertinence du zonage, la commission a été confrontée au manque de mise à jour du fond cadastral. Le nombre d'habitations réellement implantées dans ces hameaux est souvent supérieur à celui visible sur le règlement graphique. Le zonage étant entre autres dépendant de la densité du bâti, la commission ne pouvant réellement l'estimer, recommande d'inventorier les hameaux anciens et nouveaux de manière justifier le zonage qui leur est affecté.

Le zonage pour espaces à forte valeur paysagère, patrimoniale ou écologique

Ce zonage protecteur n'a pas été remis en cause mais il a été source d'inquiétude pour plusieurs exploitants agricoles projetant de développer leurs activités en construisant sur des parcelles topographiquement adaptées mais classées en Ap.

Si la commission est favorable à la préservation du patrimoine paysager et de la biodiversité qui sont des atouts du territoire, elle n'est pas opposée à une extension mesurée au strict besoin de la zone A destinée à maintenir une activité agricole viable sur le territoire.

Le zonage et la production d'énergie renouvelable

Seule la zone Npv autorise l'implantation de parcs photovoltaïques au sol. Le projet ne semble pas prendre en compte certaines surfaces qui n'ont aucune valeur agronomique et dont le classement en A manque de pertinence. Des demandes de zonages Npv supplémentaires font partie de requêtes émises durant l'enquête publique.

Compte tenu des enjeux de la transition énergétique, la commission considère que le projet manque d'ambition.

Les contributions sur le changement de destination du bâti situé en zone inconstructible

Concernant le changement de destination au titre de l'article L151-11 du code de l'urbanisme, la commission d'enquête souhaite apporter une précision sur l'inventaire réalisé dans le cadre du PLUi. Les constructions repérées au titre du L151-11 du CU sur les feuilles du règlement graphique (zonage) peuvent changer de destination sous réserve d'un avis favorable de la CDPENAF. Cet avis conforme intervient lors de l'instruction de la déclaration préalable ou du permis de construire si celui-ci est requis. Le changement de destination est soumis à déclaration qu'il y ait travaux ou non. En conséquence ce n'est parce qu'un bâti figurant en zone A ou N est repéré et inscrit dans le document d'urbanisme (PLUi) qu'il est assuré de pouvoir changer de destination, bien que cette inscription dans le PLUi soit un préalable indispensable.

Les requêtes à ce sujet ont été nombreuses parfois relayées par les communes dont l'inventaire a été mis à disposition de la commission durant l'enquête.

Compte tenu de l'absence dans le dossier de critères précis, applicables aux bâtis des zones A et N susceptibles de faire l'objet d'un changement de destination, la commission ne dispose pas de moyens pour porter un avis sur les demandes qui lui ont été soumises. Elle s'en remet donc au juge de paix final que constitue la CDPENAF.

Les emplacements réservés

Les emplacements réservés sont opposables aux propriétaires des parcelles concernées et touchent donc à la propriété privée. Plusieurs demandes de suppression d'emplacement réservés font partie des requêtes soumises par quelques contributeurs privés ou public (communes). Une demande de maintien d'un ancien ER qui ne figure pas dans le projet a été effectuée par une commune.

L'ER37 qui couvre 27524 m² est source d'interrogation sur son objectif final. D'une manière générale les personnes privées concernées par un ER reprochent à la collectivité l'absence de communication en amont du projet. La commission rappelle que la mise en place d'un ER doit répondre à un objectif précis encadré par l'article L151-41 du code de l'urbanisme et que le propriétaire d'une parcelle impactée par un ER peut user de son droit de délaissement.

Le classement au titre de l'article L151-19 du CU

Cette thématique n'est apparue que dans peu de contributions. Une demande déclassement d'un bâti sans qualité architecturale a été largement compensée par plusieurs requêtes en faveur d'un classement d'éléments patrimoniaux oubliés dans le projet.

En s'appuyant sur les documents iconographiques apportés à l'appui des demandes, la commission ne voit pas d'inconvénient aux modifications de classement de ces éléments du patrimoine.

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation

Si quelques requêtes favorables aux OAP ont été portées lors de l'enquête publique, la commission retient surtout l'opposition forte de plus de trente-cinq contributeurs au projet des 3 OAP Mercadier à Lalbenque ainsi que celle du voisinage de l'OAP Mas Soulié à Escamps. Si les motivations ne sont pas totalement identiques dans les 2 cas, la protection du cadre de vie (objectif du PADD) est une demande commune à Lalbenque et Escamps. La commission estime que si les deux communes doivent conserver un potentiel urbanisable conforme à leurs besoins, elle n'a cependant pas eu connaissance des alternatives qui n'ont pas été retenues. Elle recommande donc d'examiner à nouveau ces alternatives de zonage AU plus en adéquation avec les objectifs du PADD.

Les STECAL

Le zonage STECAL Nst ou Ast a été abordé à plusieurs reprises par des personnes privées et des communes.

Les activités économiques demandant ce zonage spécifique sont diverses : tourisme de nature, artisanat, commerce... les projets sont plus ou moins finalisés.

La commission considère que le caractère exceptionnel d'un STECAL s'apprécie aussi au regard des éléments de contexte territorial : tissu artisanal, vocation touristique ou commercial...
Elle note que plusieurs requêtes entrent dans le cadre défini pour l'implantation d'un STECAL mais que l'avis de la CDPENAF doit être sollicité avant l'inscription dans le PLUi.

4.2.2. Les contributions d'intérêt général

Les demandes d'intérêt général sont peu nombreuses. Elles émanent en majorité des communes qui ont pour la plupart réitéré leurs demandes émises lors de la consultation des PPA/PPC. Certaines d'entre elles relatives au potentiel photovoltaïque tentent à combler le déficit observé dans le projet sur la transition énergétique. Etonnamment aucune association environnementale ne s'est manifestée. Quelques requêtes individuelles sur la thématique « patrimoine » ont complété le volet relatif à l'intérêt général.

4.2.3. La représentation parcellaire des contributions

Comme le montre la carte ci-dessous, la distribution géographique des requêtes est principalement concentrée autour des bourgs et des hameaux. Les demandes de pastillage ont été peu nombreuses. Excepté la commune de Beauregard, toutes les communes sont concernées par des requêtes.

Au final, les 365 contributions portent sur un total de **749 parcelles** du territoire de la CCPLL, ce qui représente environ **345 ha**.



Représentation graphique des requêtes réalisée par la CCPLL à l'aide de QGIS

4.2.4. Evolution du projet à la suite de l'enquête publique

La commission d'enquête a pu noter que la CCPLL a répondu aux différentes sollicitations du public en conformité avec les principes énoncés dans le projet.

Plus de 70 requêtes environ ont reçu un avis favorable de la part de l'intercommunalité. Toutes étaient compatibles avec les critères énoncés dans le rapport de présentation, le PADD, les OAP, ou encore le règlement. Elles ont été en grande majorité suivies d'un avis favorable de la part de la commission.

La commission a porté un avis différent de la CCPLL sur une dizaine de requêtes d'ordre privé pour lesquelles elle a estimé qu'elles étaient justifiées et pouvaient entrer dans le cadre du PLUi non seulement sans compromettre les objectifs affichés de densification et de limitation de la consommation d'espace mais aussi pour certaines d'entre elles car elles répondaient aux objectifs du PADD.

La surface totale de consommation d'espace supplémentaire demeure acceptable et ne remet pas en cause la trajectoire opérée vers le ZAN.

4.3. Le bilan avantages/inconvénients

La commission d'enquête remarque d'une part que,

- en ce qui concerne la procédure :
 - le dossier était volumineux et parfois difficile d'accès pour un public non initié. Les documents annexés aux pièces obligatoires étaient nombreux,
 - le dossier comportait des erreurs, incohérences ou coquilles assez fréquentes,
 - pour des raisons de d'organisation, les permanences ne se sont tenues que dans les 8 communes sur 23 sélectionnées par l'intercommunalité en accord avec la commission d'enquête,
 - le mémoire en réponse présentait des insuffisances en matière de justification des avis.
- en ce qui concerne le projet :
 - le projet a reçu un avis nuancé de la part des services de l'Etat et de la MRAe en particulier sur le modèle de développement qui mise sur un développement périurbain (zone d'influence de Cahors), sur l'urbanisation de secteurs déconnectés des centre bourgs, sur une stratégie énergétique peu structurée...
 - les réductions des zones constructibles au profit de la zone A sont parfois déconnectées de la réalité du terrain et des critères qualitatifs énoncés dans le dossier,
 - le PLUi qui gère l'urbanisation au nom de l'intérêt général, est inévitablement amené à porter des atteintes légales à la propriété foncière en limitant les prérogatives de certains propriétaires en matière de constructibilité. Compte tenu de la base de départ, celles-ci sont nombreuses dans le projet.
 - le développement des énergies renouvelables n'est pas assuré en raison de la faiblesse du zonage autorisant les parcs photovoltaïques et de l'absence totale de l'éolien.

La commission d'enquête remarque d'autre part que,

- en ce qui concerne la procédure :
 - le dossier soumis à l'enquête publique comportait toutes les pièces réglementaires et informations permettant d'apprécier le projet, notamment l'avis de la MRAe, les avis des PPA,
 - le dossier contenait aussi le mémoire en réponse de la CCPLL à la MRAe qui a tenu compte de certaines réserves sans remettre en cause l'économie générale du projet,
 - la présence des principales pièces du projet sur le site internet de l'intercommunalité à compter de l'arrêté du PLUi. Cette disposition a permis au public intéressé de se familiariser avec le dossier,
 - la durée de l'enquête publique (37 jours) et les 12 permanences (soit 81 heures de permanence et 228 entretiens) ont permis d'effectuer une bonne consultation du public,
 - le registre dématérialisé de la société Préambules a parfaitement assuré ses fonctions de prise de rendez-vous et de réception de 361 contributions écrites,
 - la CCPLL a répondu aux PPA dans le temps de l'enquête publique et le mémoire en réponse manièr e a été à disposition de la commission,
 - la CCPLL a mis à disposition de la commission son mémoire en réponse au PV de synthèse à l'ensemble des observations du public et aux remarques de la commission d'enquête dans les délais réglementaires,
 - le bilan de l'enquête publique est très positif d'une part en raison de la forte très fréquentation du public et d'autre part en raison de la prise en compte notable par la CCPLL de propositions émises par le public.
- en ce qui concerne le projet :
 - le projet de PLUi répond :
 - à un réel besoin de maîtrise de l'urbanisation sur un territoire hétérogène en matière d'urbanisme ;
 - convenablement à la réglementation actuelle en matière d'urbanisme et en particulier aux dispositions en matière d'analyse des capacités de densification de la loi ALUR ;
 - en particulier à la réduction de l'étalement urbain que pouvaient autoriser le RNU et les cartes communales existantes et à la mise à jour des PLU existants.
 - partiellement aux dispositions en matière de trajectoire vers le Zéro Artificialisation Nette de la Loi Climat et Résilience ;
 - aux orientations définies par le SCoT en fixant une échéance long terme à 2030 dans le phasage des zones AU ;
 - de manière satisfaisante dans son PADD aux objectifs annoncés lors de la délibération de lancement de l'élaboration du PLUi ;
 - à une réduction de la surface constructible (hors communes au RNU) pour se situer aux environs de 2% de la surface totale des 23 communes ;
 - à un maintien de la surface dédiée à l'activité agricole qui s'élève à près de 61% de la surface totale du territoire ;

- à un ajustement du potentiel de logements malgré une projection démographique qui paraît décalée par rapport aux données des dernières années ;
- à la mise en place de prescriptions destinées à préserver les paysages qui est un enjeu prioritaire ;
- en particulier, à la préservation de l'environnement paysager du chemin de Compostelle en instituant l'OAP thématique du GR65 ;

En conclusion, la commission d'enquête considère,

- qu'au regard des éléments présentés ci-dessus, le bilan malgré plusieurs faiblesses, s'avère globalement positif et que certains points de vigilance résiduels pourront être traités sans remettre en cause l'économie générale du document lors de déclarations de projet, de modifications ou révisions à venir ;
- que la demande présentée est complète et entre dans le cadre réglementaire ;
- que l'enquête publique a offert au public une information appropriée avec la faculté de s'exprimer dans des conditions satisfaisantes.

5. Avis de la commission d'enquête sur le projet du PLUi de la communauté de communes du Pays de Lalbenque et Limogne

Compte tenu des appréciations formulées ci-dessus démontrant la pertinence de l'élaboration d'un document d'urbanisme intercommunal, démontrant la régularité de la procédure, validant la cohérence de la traduction des objectifs inscrits dans le PADD et constatant l'existence d'un bilan environnemental globalement positif, la commission d'enquête émet en toute indépendance et à l'unanimité :

- **un avis favorable au projet de PLUi de la communauté de communes du Pays de Lalbenque et Limogne**, assorti des réserves et recommandations suivantes :

Réserves

- Actualiser le PLUi avec les modifications accordées par la CCPLL dans le mémoire en réponse aux requêtes du public qui ont été validées par la commission d'enquête. A savoir pour les requêtes 3LAL, 3CO, CR1, LI12, LI17, LAL11, CRE8, LI19, ESC1, VI1, ESC10 à ESC12, CE1, LAL34 et LAL35, LAB2 à LAB5, LAB6, SCoT1, BEL3, LAL45, MO1, VAY2, LAL48, LAL49, LI24, BEL6, VAY3, CRE23, CRE25, MO3 et MO4, LI22, LI23, MO7, CRE27, LI25, ES4, CO5, VAR10, CR5, VI2, MO21, ES7, SML1, BEL9 et BEL10, LI46 et LI47, LAL97, LAL98, LAL99 à LAL101, LI52, SML2, CRE39, LAB12, CCPLL3 à CCPLL12, BEL11, CRE42, LI55, LI60, LI61, ES41, ES42 et ES43, LAL121, SML6, LAL130, LAL137 ;
- Prendre en compte les avis favorable de la commission sur les requêtes suivantes :
 - VAR10bis : sur la constructibilité d'une partie de parcelle destinée à l'habitation d'un ostéopathe à Varaire ;
 - MO5 : sur le classement en Ub de cette dent creuse ;
 - LAB7 : sur le classement en Ux de la parcelle C553 ;
 - LAB8 sur un classement 2 parcelles en Ub limité en surface à l'implantation d'une habitation ;
 - CRE40 : sur le maintien en zone A des 4 parcelles considérées ;
 - LI44 et LI56 : sur le classement en Npv de 2 parcelles à Limogne en Quercy ;
 - LI50 sur le classement Ast de la parcelle d'un artisan sur la commune de Limogne en Quercy ;
 - ES1, ES6, ES35, ES45 sur la suppression de l'OAP du Mas Soulié et plus généralement sur la définition des alternatives en matière de zone AU dans la commune d'Escamps ;
- Clarifier l'avis donné par la CCPLL sur la requête CRE35 ;
- Prendre en compte les avis défavorables de la commission sur les requêtes suivantes :
 - LAL24 à LAL30, LAL52 et LAL65 sur la demande de zonage en zone constructible de parcelles déconnectées des zones U ;
 - BEL12 : sur la demande classement en zone constructible de la parcelle en raison de l'urbanisation linéaire qui en découlerait ;

- Mettre à jour le document les planches du règlement graphique :
 - en indiquant pour les prescriptions, les références aux textes législatifs,
 - en précisant l'échelle,
 - en différenciant le motif graphique des ER de celui du bâti,
 - en ajoutant dans la version papier, pour les secteurs agglomérés des planches à plus grande échelle.

Recommandations

- Pour le zonage parcellaire : la commission recommande de réétudier les demandes de maintien en zone constructible des propriétaires ayant récemment engagé des frais importants pour la viabilisation de leur parcelle ou encore n'ayant pas pu finaliser la vente de leur bien pour des raisons indépendantes de leur volonté. A savoir les requêtes AU1, AU2, MO24 et MO25, ESC16.
Elle recommande aussi de réexaminer des requêtes : 1LAB, LAB15 CRE20 concernant leur demande cohérente et peu impactante de zonage constructible ;
- En zone A : autoriser dans le règlement l'installation des parcs agri voltaïques sous la condition d'être compatibles avec l'activité agricole. MO14, LAL114, CE13, LAL123 ;
- En zone Ap : autoriser les constructions de qualité architecturale compatible avec le paysage ;
- En zone NI : vérifier les alternatives possibles d'accès pour maintenir le STECAL de la requête ESC15 ;
- En zone Np : autoriser le changement de destination du bâti desservi par les réseaux et voirie, présentant un caractère architectural à préserver ;
- Pour les ER : préciser et justifier la pertinence de l'ER 60 : LI18, de ER37 : LAL16 ;
- Pour les OAP : effectuer un nouvel examen de l'adaptation des accès au flux généré par les OAP considérées : LAL36, LAL37, LAL42 ;
- Pour les hameaux : préciser dans un inventaire les hameaux récents et les hameaux anciens qui ne sont pas soumis au même zonage ;
- Pour le manque de justification dans l'avis exprimé dans certaines réponses de la CCPLL : la commission recommande de compléter les avis donnés aux requêtes 12LAL, CRE5 et CRE6, LI18, LAL7 à LAL9, FL7 et FL8, LI22, LAB7, CO4, ESC16, SA3, LAL56, CRE29, LAL61 et LAL62, BA6, CO8 et CO9, SA4, BA7 à BA12, MO26, CR7, SA7, CRE36, AU10, CO13, FL15, LI58, VAR12, BER5, AU16, CRE42, CRE45, LAL139, ainsi que pour les 39 requêtes individuelles ayant la même argumentation à l'encontre des 3 OAP Mercadier à Lalbenque.

Le 31 mai 2024,

La commission d'enquête

Marc CHOUCAVY

Christian NIVAL

Jacques GAURAN

The image shows three handwritten signatures side-by-side. The first signature on the left is for Marc Choucavy, the second in the middle is for Christian Nival, and the third on the right is for Jacques Gauran.